

# 制约与监督：两种不同的权力逻辑

陈国权 周鲁耀

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

**[摘要]** 法治的根本在于控制国家权力、保障社会权益,而制约与监督是控制权力和保障权益最基本的制度基础。制约与监督具有不同的权力关系和不同的控权功能,准确把握制约与监督在制度和功能上的区别的前提是理解制约与监督不同的内在逻辑和运行机制。传统“强监督—弱制约”的控权模式使制约制度的功能被削弱,监督制度的固有缺陷被放大。唯有在强化监督的同时合理设计权力主体之间的制约结构,建立并完善“制约—监督”均衡的控权制度,才能更加有效地推进我国法治建设,提高预防和惩治腐败的水平。

**[关键词]** 制约; 监督; 权力结构; 控权制度

## Restriction and Supervision: Two Different Logics of Power

Chen Guoquan Zhou Luyao

(College of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

**Abstract:** Controlling state power and protecting public rights are the original purposes of the rule of law. Restriction and supervision serve as two basic mechanisms to control power and protect rights, and they are different in terms of power relations and functions. In order to get a good grasp of the differences between restriction and supervision in mechanism and function, we should have a better understanding of their different internal logics and operating mechanisms.

The relationship between restriction and supervision exists in the following three different aspects. First of all, it refers to the control relations among agents who hold power; second, it refers to the system of power control, namely the institutionalization of restriction relations and supervision relations; third, the restriction and supervision of power are the natural outcomes of power control mechanism, aiming at ensuring a smooth and regular operation of power. Restriction and supervision are two different control relations between power subjects. The former is bidirectional while the latter is unidirectional. In most cases, however, the subject of power gets involved in multiple power relations where the restriction relation and supervision

[收稿日期] 2013-08-22

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2013-10-29

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(09ZD007); 浙江省软科学项目(2012C25036)

[作者简介] 1. 陈国权,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,主要从事当代中国政府与政治、权力制约与监督等研究;  
2. 周鲁耀(通讯作者),男,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事权力制约与监督研究。

relation interweave. They are two key factors having impact on the power structure, which in turn affects the concrete realization of power relations. The ways to execute restriction and supervision are well established in specific power structures, forming two different power-control mechanisms of restriction and supervision.

In the course of power allocation, power operation and power accountability, both the restriction mechanism and the supervision mechanism have their own particular features. Overall, supervision is an efficiency-oriented power control mechanism while restriction is a power control mechanism based on procedural rationality. Supervision mechanism means that an agent can hold complete authority and power within a special scope and shall be punished only when the execution of power is contrary to the intention commissioned. Restriction mechanism divides the power or authority into different parts, aiming at ensuring the restrictions between different agents of power and avoiding the abuse of power. Although restriction mechanism and supervision mechanism are taken as basic mechanisms ensuring the normal operation of power, both have their own limitations. On the one hand, too much emphasis on restriction will reduce the efficiency of power operation, and the particular person who abuses his/her power may escape punishment. On the other hand, supervision is always faced with a paradox — how could the supervisor himself/herself be supervised? Supervising the supervisory authority by establishing another supervisory department may result in endless expansion of supervision power and supervisory organizations.

Under the traditional power controlling mode in China which paid more attention to supervision rather than put emphasis on restriction, the functions of restrictive mechanism are impaired and the inherent defects of supervisory mechanism are magnified. To prevent and punish corruption more effectively and make fresh progress in improving our legal system, the only way is to design reasonable restrictive structures for subjects of power, strengthen supervision, and establish and perfect a balanced power controlling mechanism of restriction and supervision.

**Key words:** restriction; supervision; power structure; power control mechanism

控制国家权力、防止国家权力滥用无疑是法治最根本的要义之一,法治建立的关键在于形成一个有效的权力控制体系。20世纪末,我国将法治确定为立国的基本目标,并已取得广泛共识。但在如何控制权力方面无论在理论上还是实践上都没有取得令人满意的发展,腐败现象长期处于高发状态足以佐证这一判断。在理论上,我们对控权理论缺乏深刻的认识;在实践上,我国还没有建立系统有效的权力控制体系。控权制度有两种基本的方式,即监督和制约,但对这两者制度性的差异和各自的功能仍缺乏深刻研究,对制约与监督两个概念的外延和内涵缺少清晰的界定,对监督和制约各自含义的理解也存在很大的差异,很多情况下对两个概念不加区分,并且经常与我国传统的监察制度和西方的权力制衡制度发生概念上的混同<sup>①</sup>。这种状况影响了我国控权制度在实践中的安排,尤其是对制约制度与监督制度的区别缺乏准确的认识,导致制约控权制度没有发挥应有的作

<sup>①</sup> 以近年来国内相关文献对制约和监督这两个关键词的英文翻译来看,其中对制约一词就存在 check、check and balance、restriction、refrain 等不同翻译方法,对监督一词也存在 supervision、monitor 等不同翻译,这些英文单词所表达的政治概念往往相差很大,从中也反映出目前国内对制约和监督这两个概念尚未达成共识。

用,这是我国权力滥用得不到有效遏制的重要原因之一。制约与监督首先是两种不同的权力关系,同时也是两种不同的权力控制制度,具有不同的控权功能。对两种权力逻辑的权力配置方式、运行机制以及责任追究机制差异进行辨析,有助于我们更深刻地理解制约制度与监督制度各自的作用方式和功能机理。

## 一、制约与监督：两种不同的权力关系

中国当代政治观念的形成经历了对西方观念意义选择性吸收、对西方观念的学习以及对外来观念消化、整合和重构并定型为当代观念三个阶段,并在这些观念基础,建构了中国主要的意识形态<sup>[1]7-8</sup>。监督和制约作为当今中国两个重要的政治观念,也同样经历了对西方政治观念的引入、对传统含义的整合以及结合中国政治制度现实进行重新阐释和定型并随着中国政治制度改革进程而不断整合重塑三个阶段。

学界试图对制约与监督进行概念化的努力始于20世纪80年代末。但在很长一段时期内,这种努力都着眼于对制约监督制度与传统的或西方的制约与监督的概念进行比较,而较少涉及制约与监督两者间的异同。如黄百炼通过比较监察与监督的概念,试图对监督加以限定,把监督定义为“一个多层次的、网络般的组织体系里,人们运用权威使其他的人员服从固定的法律和制度”<sup>[2]2</sup>。林喆对制约与制衡的概念进行了区分,认为权力制约指以社会各种控制手段规范公职权力的合理界限的一切活动,实质上是以某一种权力去控制另一种权力;而权力制衡是权力制约的一种模式,特指将国家权力分立为若干系统,由不同的人员和机关掌握,使之相互独立、相互牵制和相互平衡的一种制约原则或政府体制<sup>[3]160</sup>。这也是由当时我国刚刚开始重建制约监督制度的历史状况所决定的。

2000年之后,随着我国政治体制改革的不断推进,权力制约与权力监督的差异开始受到学界的关注。王寿林从主客体关系、运行方式、依靠力量、时效性四个方面对监督控权与制约控权进行了对比,并指出监督控权容易出现不受约束的权力,且弹性较大、随意性较大、实效性较弱,而制约控权则不存在不受约束的权力,且刚性较强、随意性较小、实效性较强<sup>[4]</sup>。高山提出,权力制约是指权力系统内部各种力量之间的相互牵制、制动和约束;权力监督是权力主体的外部力量对权力主体的监察、监控和督促<sup>[5]24</sup>。葛洪义则从司法权的视角对监督与制约进行了比较,认为监督是权力高度统一前提下的工作职能分工,且具有可选择性,而制约是对权力进行分解,进而在这些分开的权力之间形成相互约束<sup>[6]</sup>。总体来看,在这一阶段,学界对制约与监督两者差异的讨论逐渐从较宽泛的概念比较走向制约制度与监督制度两种制度间的比较分析,即把制约和监督作为两种不同的控权制度看待。如魏宏就细致分析了制约制度与监督制度的功能差别,他提出,制约是将公共权力划分成不同的权能,分别交给不同的机关去行使,使这些机关之间形成一种相互牵制的链条和平衡的机制,以防止集权所带来的专制;而监督则是将掌管某一类型(或具体事项)的公共权力交给某个特定机关、部门或者个人独立去行使,再设定一个专门机关或者建立一些必要的机制,让这一专门机关、媒体和普通百姓来观察其是否按照授权的既定目的、精神和具体规定合法、合规、合理地履行其职责<sup>[7]</sup>。

但从目前研究来看,对制约和监督两者的辨析仍远远没有达成共识,学者在对权力问题开展深入研究时往往在不同的层面使用制约与监督的概念,且容易造成意义上的冲突与混淆。例如,在陆德山看来,相对于权力监督关系,权力制约关系应当是横向的,不是纵向的;是双向的,不是单向的<sup>[8]430</sup>。周永坤则认为结构意义上的权力层级化的实质是分割最高权力的“权力总量”,同时将上下级权力的单向服从关系变成一种相互牵制的关系,因而权力制约关系同样可以是纵向的<sup>[9]</sup>。孙

笑侠和冯建鹏把中国传统监督制度的原理归结为“一种虚幻的假设”,认为其与现代法治精神相冲突,因而必须用法治的方式进行彻底改造<sup>[10]</sup>。而在更多的研究中,研究者虽然在概念上承认监督和制约两者具有差别,但在具体的制度和功能研究上仍对制约制度与监督制度不加区分。

这种状况的存在说明了权力制约和监督研究仍停留在前研究范式阶段,关于权力制约和权力监督的研究范式还远未形成。这势必影响不同学科对这一问题开展对话与讨论,也妨碍理论对实践的解释和指导力。事实上,我们通常使用的制约与监督的概念包括三个层面的含义:首先,制约与监督是权力关系,即权力主体之间的控制关系。其次,制约与监督是控权制度,是制约关系与监督关系的制度化实现形式。最后,制约与监督是控权状态,即权力受到制约与监督是控权制度运行的逻辑结果,是权力主体间的权力均衡状态。很多针对权力制约与监督的研究没有区分不同层面的制约与监督的概念,因而往往容易产生理解上的分歧与混淆。既有的对制约与监督进行区别的研究,多数也是针对制约与监督的制度和功能进行分析,没有涉及制约关系与监督关系。而要厘清制约与监督在制度和功能上的区分,其前提是对制约关系与监督关系进行比较和分析。

制约和监督都是权力主体之间的控制关系。制约关系是双向的,是权力主体之间相互约束牵制的关系,具有制约关系的权力主体需共同参与到特定权力过程之中;而监督关系是非对称性的,监督者可以对被监督者权力行为进行单方的监察、督促,监督者并不直接参与被监督者的权力行使过程,只能对权力过程进行中止或事后追究。权力主体通常处于多重权力关系之中,同一个权力主体在不同的权力关系中可能分别扮演着制约者与监督者的角色,在特定情况下监督者与被监督者的身份还会发生互换,因为制约关系与监督关系往往交织存在。

权力关系嵌入在权力结构之中,因而也受到国家权力结构的深刻影响。就横向权力关系而言,在国家权力层面,国家权力按照职能体系分解为决策权、执行权、监督权,由立法机构、行政机构、监察机构等分别掌握,正常程序下国家权力依次经过各个权力环节才能最终得以实现,因而各权力主体之间容易形成一种相互制约的关系。地方政府的情况则更为复杂。由于地方政府横向权力结构中的监督主体往往来自于上级政府的直接任命,因而经常会打破横向层面的权力均衡,呈现出一种监督关系。同样,上级政府与下级政府之间也可能存在着不同的制约关系或监督关系。制约型的权力结构下,上级政府与下级政府权力配置相对分离,双向的制约型权力关系容易形成;而集权型的权力结构下,下级政府的权力更多来自于上级政府的授予,上下级政府之间往往形成单向的监督关系。

## 二、制约与监督:两种不同的控权制度

权力主体间制约关系和监督关系是构成权力结构的重要因素。若制约关系占主导地位,则会形成制约型权力结构;若监督关系占主导地位,则会形成监督型权力结构。权力结构反过来又会影响到权力关系的具体实现。制约关系与监督关系具有不同的实现形式;制约关系与监督关系的实现方式在特定权力结构中被固化,形成了制约与监督两种控权制度。从这个意义上讲,控权制度就是权力关系实现过程的制度化。作为两种不同的控权制度,制约制度与监督制度在权力配置、权力运行以及对权力主体的问责环节都具有各自的特点。总体而言,监督是权力委托主体对权力代理主体的控制,以保障权力行使符合委托意图,监督制度下权力代理主体可以拥有完整事权,只有在违背委托意图时,才会受到制裁。而制约则是通过权力主体之间的相互钳制,防止任何一方滥用权力,同时也意味着任何一个权力主体都无法独立完成整个事项,需要在协商与妥协中进行。

### （一）制约与监督：权力配置方式的差异

制约与监督都是基于权力的分化。权力专业化分工是现代管理复杂化的产物，是社会分工在政治生活和行政管理领域的具体反映，也是复杂政务活动对提高效率、实行科学管理的必然要求。权力的专业化分工在国家权力配置领域表现为国家权力被分解为不同的职权。随着社会管理复杂性程度越来越高，国家的公共管理职能也日趋多元。国家职能的扩张和权力主体的多元，使权力分工日趋精细的同时对权力的配置也日益复杂。而对政治权力的不同分化使制约与监督这两种不同控权制度存在差异。

制约基于对权力的过程性分权，把事权分解为两个或多个环节，并分别交由不同的权力主体行使，互相分立，彼此制衡。如将立法机关分为上院和下院，立法权的行使需要两者的协同才能完成，从而遏制立法权的滥用和专制。又如立法机关决定财政预算分配方案，再由政府执行财政预算，将公共资源的配置权分离。

监督基于权力的功能性分权，即按照专业化的职能分工，将国家权力赋予一个对应的权力主体，通过其他主体或者由权力授予者本身对其予以监督。如将国家权力分为决策权、执行权和监督权，由立法机关、行政机关和司法机关分别独立行使，彼此分立和监控。监督不仅应用于权力的横向功能性控权，也应用于纵向的权力安排。在这种权力配置方式下，权力主体在纵向授权后，需要对被授予者的权力行使情况进行监视、督察，如政府内的行政监察、党内的纪律检查都是出于政治领导核心便于统治或管理的需要，专门设置监督职能部门对被领导者的行为进行监控的一种制度安排<sup>[11]</sup>。在监督制度中，国家职权对应着单一的权力主体，平等权力主体之间并不存在责任上的直接关联，权力行使具有独立性和封闭性；另一方面，被监督者与监督者之间的关系具有非对等性，后者可以对前者的违规行为进行单方面的纠正和惩罚。

两种不同的控权制度下权力主体间关系的安排以及遵循的价值目标都存在显著差异：

首先，专职化监察部门的地位存在明显的区别。监督控权逻辑下权力运行过程相对封闭，横向的权力主体间的相互约束和干预难以实现，此时对权力行使的控制往往通过强化权力的层级性、加强上级权力主体对下级权力主体行为的约束来实现，具体表现为设有一个或多个专职化的强力监察部门。而在制约的控权逻辑下，权力运行过程相对开放，权力行使的各个环节分散在不同权力主体之间，可以通过权力主体间的相互制衡实现对权力的控制，专职化的监察部门地位相对弱化。

其次，不同控权制度下权力主体之间的关系不同。在监督制度中，纵向监督关系多存在于上下级权力主体之间，虽然下级权力主体具有相对独立性，但两者之间并非对等关系，突出表现在授权者对被授权者违规行为的纠正和惩罚上。在横向监督层面上，监督权往往被分立出来，监督者根据级别和隶属确立的命令服从关系，对权力运行过程进行督察，监督者可以对被监督者实施单方面、非对称的问责和惩罚措施。而在制约制度中，权力被分解并由不同的权力主体分别行使，更容易在同级以及上下级权力主体之间形成相互约束关系。

最后，两种控权制度对权力配置的原则和价值取向不同。制约基于分权，分权是一种利益的博弈，而利益的公平分配是以权力的公平分配为前提的，因而在权力配置上会更多地考虑到对不同社会阶层和社会主体的兼顾。而监督更多的是一种政治控制，其首要价值是保证制度运行的效率，权力配置会更倾向于如何有效发挥专业分工的优势而较少考虑利益分布的公平性。

### （二）制约与监督：权力运行机制的差异

权力制约监督的合理性和有效性是现代政治学的核心命题。“当政治学家们声言探寻科学合理的权力运行机制时，实际上他们所思考的是如何把公共权力置于有效的监督之下，或者使政治权

力在精心设计出来的政治体制之中受到难以回避的制约。”<sup>[12]66-67</sup> 现代社会的权力运行机制便构筑于对权力的防控基础之上,权力控制也成为完整权力运行链条中的重要环节。把控权环节设置于权力运行过程之内,或是设置于权力运行过程之外,便导致了两种控权模式:一种是外部控制,即通过对权力主体行为的外部监控,进而对权力主体滥用职权的行为进行判断和追究,这就是监督制度;另一种则是权力内部的分立并彼此约束,也就是制约。当然权力内部与权力外部具有相对性,取决于分析系统及其构成。

首先,两种控权制度下权力运行原则的侧重不同。制约强调通过制度化的程序和规则划定权力主体之间的权力分工和职责分配,从而对权力的运行设置边界,其首要原则是对正当程序的遵循。而在监督制度中,由于监督权的权力主体与被监督的权力主体之间不存在具体职能的重叠和交叉,监督者外在于受监督者,监督又必须以能够掌握权力运行过程中的内部信息为前提,因而监督的前提是党和国家的政治事务与政治活动必须依据一定的法律和程序在一定的范围内公开。这就要求相关信息在不同的范围进行披露,更加强调公开透明原则。

其次,两种控权制度下所能够采用的机制与手段不同。在监督制度下,监督权分立于决策权和执行权之外,使决策和执行活动较少受到阻碍,尤其是纵向权力监督关系的实现能够避开横向权力制衡的牵制,因而经常采用单向的、绝对命令式的方式开展工作,进而保障管理的效率。而制约在控权方式上呈现双向性、内部性、持续性、客观性与即时性,在控权效果上注重对腐败防患于未然,要求在权力主体之间防止出现单向的、绝对的命令与服从关系。这种方式有利于化解利益冲突,维护体制或组织稳定,但可能造成效率损失。

最后,两种权力运行防控机制的触发方式和启动阶段不同。监督逻辑下的权力运行防控机制强调对违规者的惩戒。监督主体并不直接干涉正常的权力运行过程,监督权的运行处于一种蛰伏的状态;多数情况下只有在违规行为或者不利后果发生后才会从蛰伏状态启动为积极追责状态,其重心在于对违规行为的纠正与惩罚。而在制约逻辑下,由于权力主体间存在相互的牵制约束,各个权力主体将共同为可能发生的不利后果承担责任,因而能够将防控环节前置,对可能发生的失误进行提前预防。

### (三) 制约与监督: 责任追究形式的差异

问责是权力控制链条中的关键一环,对权力的问责是权力制约监督制度运行的逻辑结果,权力配置、权力运行的制约与监督最终需要落实到权力主体的责任承担上。而不同的控权制度会产生不同的责任追究形式。

首先,两种责任追究机制的约束方式不一样。制约作为一种内在的力量,主要通过权力运行的制度化、规范化、程序化来限制和约束权力主体的行为。监督作为一种外在的力量,通过对权力运行进行监察和督促以实现对权力主体的监控,必要时可以直接针对权力主体采取强制性的措施。

其次,责任主体范围不一致。在制约制度中由于各个权力主体都需要参与权力完整实现的过程,因而一旦权力运行产生问题,需要由各权力主体共同承担责任;而在监督逻辑下,监督者独立于被监督者,监督者的任务是监督被监督者的违规行为,监督者与被监督者的职责之间并不具有目的上的直接关联,监督者的责任在于是否能够及时发现并纠正被监督者的违规行为。

最后,两种权力防控机制下对权力主体行为标准要求不一样。监督逻辑关注的是掌权者滥用权力的个人行为,往往要求公职人员具有超出一般公众的道德水平。制约控权逻辑下则更加重视制度和职位本身可能带来的腐败风险,进而通过构建完善而缜密的制度安排来避免权力者发生腐败,故通常只需要按照一般性道德水准来衡量公职人员行为。

### 三、监督控权的局限性与“制约—监督”均衡控权制度的构建

制约与监督是保证权力正常运行的基本制度,但两者都有各自的局限性。制约制度下权力主体之间相互牵制的机制设计是以降低事权运行效率为代价的,同时,制约针对制度设计而非个人行为的特点也可能导致滥用权力者把违规成本转嫁给组织承受,违规者本人则难以得到有效的惩罚。监督则始终存在“谁来监督监督者”的问题。对既有监督者的监督往往只能通过继续设置新的监督机关来实现,可能导致监督权和监督机构的不断膨胀。同时监督还存在效力递减的问题,由于权力监督关系中下级对直接上级负责,上级对直接下级有绝对的权威;但是假如有多个权力关系叠加,那么对于上级的上级或者下级的下级,权力的影响均会急速削弱<sup>[10]</sup>。

我国传统控权制度一直沿袭“强监督—弱制约”的模式,重视上级对下级、中央对地方的权力监控而忽视横向及上下级权力主体之间的权力制约。具体表现为横向权力结构上权力向“一把手”集中,纵向权力结构上权力向上级政府集中。这种“强监督—弱制约”的控权模式使制约制度的功能被削弱,同时监督制度的固有缺陷被放大。

首先,在权力配置上,由于没有权力结构意义上的上下级权力分配,监督权成为上级权力在下级权力结构中的延伸,上下级分权与横向分权的不同步导致监督权与其他权力主体间的均衡难以实现。这种方式有利于提升监督者的权威地位,保证其有足够的力量来反对腐败,但不可避免地造成监督者权力过大,且等级越高的监督者,其权力越不受控制。其次,在权力运行中,监督制度的控制措施更多是针对掌权者而非权力本身展开,其执行也更多是依靠监督者而非制度。这使监督控权具有很大的自主性,可以根据需要采取随机抽查、明察暗访、专项整治等多种方式开展。但这样一来,不可避免的是,监督者主观意志在其中发挥了重要作用。监督控权的可选择性决定了监督的可规避性,存在腐败倾向或已经涉足腐败的被监督者将试图俘获监督者,从而使其为自己提供“保护伞”<sup>[13]</sup>。最后,从问责的结果上看,“强监督—弱制约”控权模式往往呈现问责的非均衡性。在纵向权力关系方面表现为对上级政府因信息不对称而难以及时启动问责,在横向层面上表现为对主要领导人决策权的问责乏力。监督最重要的目的是保证决策能够得到更好的贯彻执行,这就决定了监督逻辑更多是针对执行权,而难以指向决策权。在行政执行领域,政府实行行政首长负责制,保证了问责后果更容易落实到行为者个体;而在决策领域,由于我国主要决策机构实行集体负责制,往往出现以集体领导的名义推卸责任的情况,难以对实际决策者进行有效的责任追究。

事实上,由于权力主体具有职能目标多元性与权力关系多重性,单独依靠制约或监督往往难以发挥效果,多数场合下需要监督和制约两种逻辑共同发挥作用。对于制约制度而言,结构层面被分置了的职权在权力运行层面形成了相互的牵制,需要进行整合协调,以克服权力分立带来的效率损失。对于监督制度而言,在结构层面被分配给同一主体行使的职权,在具体的权力运行过程中需要通过更多程序性的设置来避免权力过于集中。随着社会治理的日益复杂化以及权力分工的日益精细化,权力运行对专业化及效率的要求也越来越高,需要政府在专业性的权力运行领域不断强化监督逻辑;另一方面,随着政府公共职能持续扩张,公共权力的实现形式不断创新,权力主体日趋多元,也要求我们更加重视在权力配置领域的制约逻辑。这两种力量相互交织在一起,形成了在权力制约逻辑与监督逻辑之间的矛盾统一。

中国共产党第十七次全国代表大会提出要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”,十七届四中全会把“健全权力运行制约与监督机制”作为中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的主要内容,十八大报告进一步强调“要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”,这反映

了党在权力制约和监督理论上的不断突破,也反映了我国政治发展亟须兼顾制约与监督。而要构建“制约—监督”均衡型控权制度,当前我们可以先从决策权领域入手,逐步实现控权制度的转型。在权力配置环节,可以将“创议权”与“审议权”赋予党委、人大等主体分别行使;在权力运行环节,通过决策流程设计使不同权力主体间相互牵制;同时完善问责机制设计,强化对决策失误与决策腐败现象的问责。综上,我们认为,唯有在强化监督的同时合理设计权力主体之间的制约结构,建立并完善“制约—监督”均衡的控权制度,才能更加有效地推进我国法治建设,提高预防和惩治腐败的水平。

### [参 考 文 献]

- [1] 金观涛、刘青峰:《观念史研究——中国现代重要政治术语的形成》,北京:法律出版社,2009年。[Jin Guantao & Liu Qingfeng, *Study on the History of Ideas: The Formation of Important Political Terms in Modern China*, Beijing: Law Press, 2009.]
- [2] 黄百炼:《权力裂变——监察·监督与中国政治》,长春:吉林教育出版社,1989年。[Huang Bailian, *Power Fission: Monitoring and Supervision for Chinese Politics*, Changchun: Jilin Education Publishing House, 1989.]
- [3] 林喆:《权力腐败与权力制约》,北京:法律出版社,1997年。[Lin Zhe, *Corruption of Power and Power Constraints*, Beijing: Law Press, 1997.]
- [4] 王寿林:《监督与制约问题探讨》,《北京行政学院学报》2001年第5期,第18-20页。[Wang Shoulin, "Discussion on Questions of Supervision and Check," *Journal of Beijing Administrative College*, No. 5 (2001), pp. 18-20.]
- [5] 高山:《国家权力的制约监督》,石家庄:河北人民出版社,2005年。[Gao Shan, *Check & Balance and Supervision of State Power*, Shijiazhuang: Hebei People's Publishing House, 2005.]
- [6] 葛洪义:《“监督”与“制约”不能混同——兼论司法权的监督与制约的不同意义》,《法学》2007年第10期,第3-6页。[Ge Hongyi, "'Supervision' and 'Check & Balance' Can't Be Confused: Discussion on Different Significances of Supervision and Check & Balance for Judicial Authority," *Legal Science*, No. 10(2007), pp. 3-6.]
- [7] 魏宏:《〈权力制约与监督法律制度研究〉摘要》,载魏礼群主编:《转变政府职能推进行政管理体制创新——国家行政学院国家课题研究成果选编》,北京:国家行政学院出版社,2009年,第379-400页。[Wei Hong, "Abstract of 'Research on the Legal System of Power Restriction and Supervision'," in Wei Liqun (ed.), *Promoting the Transformation of Government Functions and the Innovation of the Administrative Management System: Selected Research of the China National School of Administration Funded by State Funds*, Beijing: National School of Administration Press, 2009, pp. 379-400.]
- [8] 陆德山:《认识权力》,北京:中国经济出版社,2000年。[Lu Deshan, *Cognize the Power*, Beijing: China Economic Publishing House, 2000.]
- [9] 周永坤:《权力结构模式与宪政》,《中国法学》2005年第6期,第3-15页。[Zhou Yongkun, "Power Structure System and Constitution," *Chinese Legal Science*, No. 6(2005), pp. 3-15.]
- [10] 孙笑侠、冯建鹏:《监督,能否与法治兼容?从法治立场来反思监督制度》,《中国法学》2005年第4期,第13-24页。[Sun Xiaoxia & Feng Jianpeng, "On the Compatibility of Supervision with Rule of Law," *Chinese Legal Science*, No. 4(2005), pp. 13-24.]
- [11] 陈国权:《政治监督:形态、功能及理论阐释》,《政治学研究》1998年第4期,第61-67页。[Chen Guoquan, "Political Supervision: Configuration, Function and Theoretical Interpretation," *CASS Journal of Political Science*, No. 4(1998), pp. 61-67.]

- [12] 张康之：《评政治学的权力制约思路》，《中国人民大学学报》2000年第2期，第66-70页。[Zhang Kangzhi, "On Power Check and Balance in Political Science," *Journal of Renmin University of China*, No. 2(2000), pp. 66-70.]
- [13] 陈国权、毛益民：《腐败裂变式扩散：一种社会交换分析》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》2013年第2期，第5-13页。[Chen Guoquan & Mao Yimin, "Corruption Fission: A Social Exchange Analysis," *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, No. 2(2013), pp. 5-13.]

## 基于学校董事会制度的高职教师专业发展路径研究

张伟萍

(浙江经济职业技术学院, 浙江 杭州 310018)

本文依托学校董事会制度, 深层设计高职教师专业发展图景, 引导教师进行理论知识与生产性实践知识的“双路径学习”, 履践素质、技能二位一体的产学合作, 促成教师综合素养的自在生成。本文从理念、体制和实践三个维度, 回应经济社会结构整合与职业教育发展方式的转变对教师专业发展的系统性诉求。

1. 产学互证分层分项提升教师效能。教师效能直接关系教学目标的达成, 它与教师素质、能力及行为呈正相关(T. R. Guskey & P. D. Passaro, "Teacher-eficacy: A Study of Construct Dimensions," *American Educational Research Journal*, Vol. 31, No. 3(1994), pp. 627-643), 需要从认知、情感和技能三方面去提升。近年来, 浙江经济职业技术学院通过选择性地改造西方高校成熟的董事会制度, 组建了一个由相关政府职能部门、行业企业、中职院校、杰出校友等代表组成的战略联盟。引入“世界500强”企业浙江物产集团, 直接在学校建立企业大学——浙江物产管理学院, 与浙江经济职业技术学院实行“双目标、双主体、双轨制”的运行模式, 分类分岗对专业教师进行分层分项训练。新教师通过企业一线岗前培训, 能融合自己对岗位最具建设性的思考, 以知识技术的最新活动方式为参照坐标, 在实践的向度上删除结构不良的知识储备, 重新架构教学内容, 同时提升实践教学组织能力; 具有一定积累的教师通过在企业承担项目, 协助开展商情调研、业务分析、方案设计等工作, 以行业企业的经验性支撑, 洞察原课程预设价值与课程事实的距离, 把握市场需求与学生后续能力获取所需基础间的尺度; 高级职称教师则参与产业转型升级过程中重大问题的研究, 通过案例分析对跨越教育与产业两个区域的种种因素进行关联性思考。在校董会制度下有梯度地实施产学互证双师队伍建设, 顺应企业以产业结构、竞争力结构、运营管控结构等为核心的变革转型。

2. 本体价值实现与专业延续的双重引导。每个教师都有进入教育生活的角度, 这种角度被选择几率的高低不仅隐含了教师对知识、技能等资源的汇集、创造及其方式的竞赛, 更有教师作为生命个体的本然性发展诉求。先期的对高职教师职业能力的规约, 无形间窄化了教师专业发展的维度。教学触及知识、技术与情感的共生性投入。无论就教育者还是教育对象而言, 教育都是与其生活同构的活动。对教师专业发展能力的培养也应对教师人生而非仅对其“谋生”时段的终极关怀。应充分考虑教师教育实践的元认知, 以回归生命本真的姿态力挺实践之维, 努力将教师自我塑造所需的、但已被工具理性化教师培养方式所压制的每个基质, 重新植入教师教育生活应有的样态(伍叶琴等《教师发展的客体性异化与主体性回归》, 载《教育研究》2013年第1期, 第119-125页), 层层细化为教师的诚信背景、职业追求、专业情境处理、知识示范方式等, 组成教育生活档案袋, 在教育生活必不可少的小微处坐实, 以此与原有的按可测绩效单方贡献值实施奖惩的教师考核制度相区分。最终让教师在意念的内聚力与内在专业结构更新要求之间找到衔接点, 促成教师教育力、终身学习力的稳步提升。

3. 数字化共享型教育资源的开发。以学校、企业原有知识库为经纬, 借助校企双方的自组织性、整体性、层次性与内生性原则, 梳理学校、企业积累多年的业务实践、管理经验、默会知识, 建成“视频互动平台”, 与校企协同办公系统、电子商务平台、产业学院网络、专家库网上论坛无缝对接, 系统呈现知识、技术以及素质要素生成的来龙去脉。散点分布的原生资源在智能化的终端互动中汇集并产生广泛回响。专兼职教师通过板块运行、线上活动等参与方式, 保障职业教育理念、专业知识及其关联结构的适时更新。校企间积累交叉碰撞出的共识也在不断叠变后找到表达的活力。明晰透彻的资源理性赋予专兼职教师持续性追加学习的时空便利, 提升教师有效汲取行业资源及生产性知识的能力, 不断地由潜存转化为积累。

教师专业发展效率难以达成预期的背后隐含了多元素之间的剧烈抗衡。要重新审视高职教师职业成长的投入、过程与产出, 在校董会、企业大学等开放的平台上, 利用各种专业与联盟成员产业有效对接的优势, 实施校企关联性岗位互换, 触发教师形成与产业思维相应的心理向度, 引导教师教育生活在逻辑—追问—论证的轨道上运行, 多线推进高职教师课堂知识教育力、岗位技能教育力向综合教育力的不断延展。

(本文系浙江省哲学社会科学规划课题(12YD24YBM)阶段性研究成果)